Les
PUBLICATIONS
DU QUÉBEC

RÉGLEMENTER MOINS et MIEUX

Résumé

Rapport final
du groupe de travail
sur la déréglementation
Juin 1986

Québec

RÉGLEMENTER MOINS ET MIEUX

LE RAPPORT FINAL DU GROUPE DE TRAVAIL

SUR LA DÉRÉGLEMENTATION

RÉSUMÉ

MANDAT

Le 16 janvier dernier, le premier Ministre et monsieur Herbert Marx confiaient, par lettre, le mandat à monsieur Reed Scowen, député de Notre-Dame-de-Grâce et adjoint parlementaire du Premier ministre, de présider le Comité de travail sur la Déréglementation qui devait déposer son rapport dans un délai de cinq mois.

Le Comité se compose des personnes suivantes:

- Reed Scowen, président
- Reynold Langlois, avocat
- Jean-Luc Migué, économiste
- René Dussault, juriste
- Serge Racine, président de Shermag
- Anne-Lise Brien, administratrice
- Pierre Clément, directeur des affaires provinciales de la Fédération des entreprises indépendantes
- Sébastien Allard, président du Conseil du patronat

l'essentiel de son mandat se lit comme suit:

a) "Le mandat de ce comité qui sera sous l'autorité du ministre de la Justice consistera à formuler des recommandations destinées à placer les entreprises du Québec dans une situation au moins aussi avantageuse que celles de l'Ontario, en ce qui concerne l'ensemble des conditions réglementaires qui affectent leur productivité."

b) "Le comité devra prioritairement étudier la réglementation économique, secteur par secteur, afin de permettre au gouvernment d'entreprendre les efforts de déréglementation qui s'imposent notamment dans l'industrie de la construction, du transport routier et de l'exercice des professions."

c) "Le comité devra également étudier la réglementation sociale et les règlements "administratifs" pour les alléger et les délester de leurs dispositions irritantes pour les citoyens et proposer une démarche réaliste de déréglementation."

d) "Le comité fera des recommandations concernant l'efficacité, l'opportunité et l'utilité:

   - de la procédure du système de déréglementation: l'examen préalable à l'adoption des règlements, leur adoption et l'évaluation de leur impact, des pratiques de consultation avec le secteur privé et de coordination,
   - des mécanismes intergouvernementaux et interministériels de réglementation,
   - des mesures assurant l'application et le respect de la réglementation ainsi que la cohérence administrative."

TABLE DES MATIÈRES

Dédicace

Remerciements

Avant-propos - Le mandat et la démarche du Groupe

Introduction

Chapitre I - Ce qu'est la déréglementation

Chapitre II - Pourquoi déréglementer? et comment?

Chapitre III - La réforme du processus de réglementation

Chapitre IV - Pour un Québec concurrentiel: l'allégement de la réglementation sociale

Chapitre V - Pour une économie équitable: la réforme des cartels d'États

Chapitre VI - Moins réglementer: une mission à poursuivre

DÉDICACE

Ce rapport est dédié aux 650 000 québécois sans emploi, dont 200 000 jeunes, qui n'ont aucun porte-parole, aucun syndicat, aucun patron, aucune association pour les représenter.

Nous souhaitons que ceux qui ont déjà un emploi acceptent les mesures que nous proposons. Elles ne coûteront pas cher, mais elles ouvriront les portes de l'emploi à un grand nombre de ces 650 000 concitoyens moins fortunés.

CHAPITRE I CE QU'EST LA RÉGLEMENTATION

Pour comprendre le vrai sens de l'expression "réglementation", il faut aller au-delà de la définition juridique du terme. En effet, la réglementation est une intervention gouvernementale dans le fonctionnement et la conduite des activités "privées". Son objet est de substituer des directives, des normes et des standards de conduite et de performance, élaborés et spécifiés par le gouvernement, aux indications et aux incitations impersonnelles du marché. La réglementation a pour effet de structurer, de corriger ou carrément de modifier tout à la fois le fonctionnement et les effets du marché libre, en vue d'atteindre des objectifs publics d'ordre économique ou social définis au sein du cadre socio-politique.

La réglementation "sociale" et la réglementation "économique"

Pour les fins de ce Rapport, nous avons utilisé la distinction entre la réglementation "économique" et la réglementation "sociale", présente dans notre mandat et qui se retrouve dans de nombreuses études.

On peut définir ces deux types de réglementation comme suit:

- La réglementation économique regroupe essentiellement les politiques législatives dont l'objet principal est d'assurer le fonctionnement efficace du marché.

- La réglementation sociale englobe plutôt les efforts entrepris par le gouvernement afin de poursuivre divers objectifs sociaux, par l'intermédiaire du secteur privé tout autant que par l'intermédiaire du secteur public.

Au Québec, la réglementation est très étendue. Dans la refonte des règlements effectuée en 1981, on dénombrait plus de 1 800 règlements, totalisant plus de 10 000 pages (version française); depuis lors, leur nombre a continué de s'accroître. De 1971 à 1982, le volume total des règlements a doublé par rapport à celui accumulé au cours du siècle précédent.

Les règlements touchent presque toutes les activités de notre vie. À titre d'exemple, on trouve à la première page de l'Index des règlements les sujets suivants: abeilles (transport de), accès à des campements forestiers, accession à la propriété résidentielle, accidents de travail, achat de bateaux de pêche, achat et embouteillage de spiritueux, acquisition de livres, etc.

CHAPITRE II POURQUOI DÉRÉGLEMENTER? ET COMMENT?

Le Groupe de travail n'a ni le mandat, ni l'intention de développer une argumentation approfondie touchant le caractère présumé excessif du contrôle des activités privées par l'État. Le gouvernement du Québec a lui-même pris position sur la nécessité d'une réforme lorsqu'il a créé un poste de ministre délégué à la Déréglementation et institué notre Groupe de travail.

Notre mandat est essentiellement d'établir les modalités de cette réforme, de répondre à la question "quoi faire?".

Nous sommes convaincus que la déréglementation n'est pas une vogue passagère, ni un élément d'un virage idéologique "vers la droite" ou "vers la gauche". C'est un mouvement qui vise moins à remettre en cause la nécessité d'une intervention de l'État, qu'à éliminer ses excès.

Déréglementer: un projet de responsabilisation collective

Notre mandat vise à concrétiser un objectif qui a déjà été présenté à la population du Québec et qui, semble-t-il, a été accepté par la plus grande partie d'entre elle.

Cet objectif est la création d'un environnement économique et social favorable à la créativité, à l'entrepreneurship, aux investissements et à la croissance. Il vise le plein emploi, condition indispensable à l'enrichissement humain, matériel et social, individuel et collectif.

Dans ce contexte, l'État doit jouer un rôle davantage orienté vers la croissance de l'économie. Il doit surtout chercher à défaire les rigidités du marché du travail qui vont à l'encontre des exigences d'une économie mondiale remodelée par une véritable révolution technologique.

Cette vision du rôle de l'État constitue, admettons-le, un certain virage par rapport à celle qui a servi de fil conducteur à l'évolution de notre société depuis 25 ans. Nombreux sont les Québécois et Québécoises qui, jusqu'à récemment, partageaient la vision d'un État qui met l'accent sur la protection et l'épanouissement collectif de la société. Même si aujourd'hui une proportion de plus en plus grande d'entre eux paraît accepter la nouvelle orientation, il n'est pas assuré que toutes ses conséquences, individuelles et collectives, aient été pleinement appréciées. Elles sont pourtant nombreuses.

Nous sommes convaincus que certains de ces avantages, des prix réduits pour le consommateur, un niveau élevé d'investissements et d'emplois, une plus grande capacité d'adaptation de notre économie, n'ont pas à être démontrés. Les analyses et les expériences menées ailleurs les confirment.

Nous croyons aussi que, sur le plan individuel, la déréglementation peut apporter à chaque Québécois un bénéfice beaucoup plus direct et rapide: la responsabilisation et la revalorisation de sa vie personnelle.

Notre Groupe de travail est pleinement conscient du fait que le système de réglementation déjà en place au Québec a été conçu et adopté pour des raisons qui n'ont souvent rien à voir avec la compétitivité des entreprises et la création d'emplois, bien au contraire.

Les membres du Groupe de travail partagent en général les objectifs qui ont initialement présidé à la création de cette structure de réglementation. Nous ne proposons d'abolir aucun programme de réglementation sociale. Nous suggérons plutôt des ajustements. En fait, si toutes nos recommandations de déréglementation devaient être retenues et appliquées, il demeurerait quand même au Québec une structure de protection collective parmi les plus imposantes au monde.

Il reste quand même que des modifications sont nécessaires. Pour le dire sans ménagement, la presque totalité de la réglementation existante au Québec a été adoptée sans aucune évaluation des coûts, directs ou indirects, engendrés par son application et son administration. Cette faiblesse de notre système d'évaluation et d'adoption de la réglementation entraîne des conséquences sérieuses pour la société québécoise. Nous proposons de la corriger.

Déréglementer: une question de volonté politique

Les correctifs apportés à ce système seront inutiles si les législateurs, soutenus par l'opinion publique, n'arrivent pas à une meilleure compréhension des forces en présence dans le processus de réglementation.

Chaque réglementation a sa clientèle. Par exemple, il est maintenant clair que toute industrie ou profession qui se voit offrir la possibilité d'être réglementée accepte de l'être. C'est presque inévitablement dans l'intérêt d'une industrie ou d'une profession et de ses employés ou de ses membres qu'est instauré un mécanisme de contrôle sur son accès, ses activités, ses prix et ses salaires. Cette cartellisation a, par définition, l'effet d'augmenter les profits et les salaires des membres du groupe ainsi protégé. Pour une industrie, pour un syndicat, ou pour une profession, il vaut la peine de consacrer des heures et des sommes importantes pour s'assurer de cette protection. Pour le consommateur individuel, qui est trop souvent le perdant, la perte ne justifie pas la préparation d'un mémoire ou la constitution d'une opposition importante. Il en est de même pour le chômeur qui est généralement dépourvu de tout moyen de réagir devant ce qui constitue un autre facteur de sa marginalisation.

Il est facile de soulever les aspects de notre régime réglementaire qui sont inappropriés, et même ridicules. Par exemple:

- il est défendu pour les boulangeries de faire la livraison du pain à des détaillants le lundi;
- il est défendu de fabriquer des pantalons pour femmes dans une usine de pantalons pour hommes;

- le salaire minimum (une mesure sociale) est de 4.00 $ pour ceux qui fabriquent des sacs en papier et de 6.14 $ pour ceux qui fabriquent des boîtes en carton;
- la carte professionnelle d'un podiatre ne doit pas dépasser 6 cm par 11 cm;
- il est défendu d'annoncer le prix d'une paire de lunettes.

Ces aberrations peuvent et doivent être corrigées par une révision en profondeur de tous les règlements actuellement en vigueur. Mais ces exemples ne sont en réalité que la manifestation d'un problème beaucoup plus profond.

Il y a au sein de chaque ministère, en tout temps, des projets de réglementation intéressants et valables. Dorénavant, chacune des interventions de la réglementation doit être évaluée, non seulement en fonction de son mérite propre, mais à la lumière de l'ensemble de la structure de réglementation qui existe et de la capacité de l'économie du Québec d'en supporter les coûts.

Ainsi, le gouvernement doit établir clairement que, dorénavant, la preuve de la nécessité d'un règlement et de ses avantages doit être faite par celui qui le propose.

Le respect de ces exigences ne sera pas toujours facile. Elles appellent dans le domaine de la réglementation des contrôles aussi rigoureux que ceux qui existent aujourd'hui dans le domaine de la gestion financière. Mais, compte tenu des coûts élevés, directs et indirects, qui découlent de l'ensemble de la réglementation en vigueur, c'est exactement ce qu'il faut.

Il n'existe cependant aucune structure, aucune étude, aucune analyse coûts-bénéfices qui puisse remplacer la volonté d'un gouvernement de dire "non" aux intérêts particuliers et "non" aux projets de règlement qui, fussent-ils valables en eux-mêmes, ne tiennent pas compte de la réalité de notre interdépendance économique.

La réglementation est, et demeurera sans doute, un outil indispensable de l'action gouvernementale. Le Québec, toutefois, a souvent utilisé cet outil sans en évaluer les conséquences de façon satisfaisante. Le Québec a souvent, dans le passé, été à l'avant-garde en ce qui concerne l'adoption de la réglementation nouvelle. Il se doit maintenant de l'être en ce qui concerne sa limitation et son contrôle.

CHAPITRE III LA RÉFORME DU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION

S'il existe un aspect de notre mandat sur lequel tous les intervenants syndicaux, patronaux et gouvernementaux s'entendent, c'est sur la nécessité d'instaurer, au sein de l'administration publique, un contrôle plus cohérent, plus transparent et plus serré du processus de réglementation. Tout projet de déréglementation serait aujourd'hui illusoire si des mécanismes de contrôle n'étaient pas mis en place sur la réglementation de demain.

C'est pourquoi, nous proposons dans ce chapitre des mesures nécessaires à la mise en place d'un système de réglementation adapté aux besoins du Québec d'aujourd'hui.

À certains, ces mesures pourraient paraître trop radicales, ou simplement trop innovatrices. À d'autres, elles paraîtront comme chargées d'un risque accrû de bureaucratisation. Telle n'est pas la réalité. Derrière ces apparences, nos recommandations visent, conformément au mandat que nous avons accepté de remplir, à redonner aux élus, c'est-à-dire au Conseil exécutif et à l'Assemblée nationale, le contrôle du système de législation et de réglementation qui, pour une part, leur avait échappé, au profit de l'appareil administratif. Si nous proposons quelque structure nouvelle - encore ne s'agit-il que de regroupement et de réaménagement de services existants - c'est uniquement afin de doter le pouvoir politique de l'instrument de contrôle qui lui est indispensable pour une meilleure maîtrise du processus de législation et de réglementation.

Selon notre conception de la réglementation, il serait illusoire de parler de réglementation sans parler des lois.

Il serait bien inutile, en effet, d'abroger quelques règlements, de réduire le niveau de détails de certains autres, ou d'en adopter de nouveaux après une évaluation serrée des contraintes qu'ils imposent si, par ailleurs, on continuait d'accroître sans cesse le nombre de lois.

Pris globalement, le système de réglementation n'est pas satisfaisant. Il y a à cela plusieurs raisons, dont voici les principales:

- L'absence d'une vision large de la réglementation, qui tient compte à la fois des lois et des règlements, des aspects économiques et juridiques impliqués, fait en sorte qu'il n'existe pas d'instance administrative, encore moins gouvernementale, chargée d'examiner le phénomène dans son ensemble et d'évaluer dans cette double perspective la réglementation existante ou proposée.

- Malgré des efforts d'amélioration incontestables, il existe toujours à l'intérieur même de l'appareil gouvernemental un divorce complet entre le processus suivi pour la préparation d'un projet de loi et celui suivi pour la préparation d'un projet de règlement.

- Le manque de préoccupation du gouvernement en ce qui concerne les effets de la réglementation l'a conduit, ces récentes années, à édicter, sur une très courte période, en particulier dans le domaine social, un nombre sans précédent de règlements majeurs, sans qu'il puisse vraiment évaluer leur impact sur les entreprises.

- Il n'est pas surprenant, dans ces circonstances, que bien des entreprises et plusieurs individus aux prises avec une réglementation considérable et souvent tatillonne aient manifesté de l'agacement, voire de l'hostilité, à l'égard d'un processus souvent incohérent, apparemment insensible à leurs préoccupations "légitimes" et peu enclin à les consulter et à chercher des solutions de rechange.

Si la récente Loi sur les règlements constitue, sur le plan formel, une étape intéressante en ce qui concerne les règlements proprement dits, la réforme proposée dans notre Rapport est beaucoup plus large et vise trois aspects fondamentaux du processus de réglementation qui ne sont pas vraiment touchés par cette loi: la participation des individus et des entreprises au processus de réglementation, le contrôle gouvernemental de la réglementation, et le rôle des parlementaires dans la préparation même de la réglementation.

Une participation accrue des individus et des entreprises au processus de réglementation

La volonté d'associer plus directement les citoyens au processus de réglementation et, ainsi, d'atténuer son caractère unilatéral, qui engendre bien souvent des phénomènes de rejet, doit se trouver non seulement dans les organismes chargés de réglementer de larges secteurs de l'activité économique ou sociale, mais aussi dans les ministères qui conçoivent la plupart des projets de loi ou de réglementation gouvernementale. Cette volonté suppose la mise en place de diverses techniques de consultation qui varient selon que la réglementation prend la forme d'une loi ou d'un règlement.

Par ailleurs, les lois sont adoptées en hâte, souvent en fin de session, submergeant toutes les ressources humaines spécialisées dans la rédaction des lois, bousculant les législateurs dans leur travail en fin de session et provoquant l'adoption des lois à la vapeur. Les problèmes auxquels on n'a pas le temps de trouver de solution sont extraits du champ législatif proprement dit, pour être évacués vers le pouvoir réglementaire.

Nous proposons d'élaborer une véritable politique de consultation, applicable aussi bien aux ministères qu'aux organismes gouvernementaux. Cette politique doit, selon le Groupe de travail, comporter les six éléments suivants:

- la publication périodique d'un état des projets de réglementation;
- l'introduction d'une certaine flexibilité dans l'usage des règlements;
- la rédaction d'un avis informatif pour accompagner la publication d'un projet de règlement;

. la préparation d'une étude coûts-avantages à l'intention des intéressés;
. la tenue d'audiences publiques;
. l'adoption de mesures favorisant l'accessibilité de la réglementation.

Recommandations

1. QU'un état des projets de réglementation soit publié à la Gazette officielle au moins une fois par année, et que cet état contienne notamment

   a) une courte présentation du problème dont on recherche la solution;
   b) une indication des solutions de rechange qui ont été envisagées;
   c) une mention du texte de loi habilitant à édicter un règlement;
   d) une brève description des solutions ou techniques possibles;
   e) le nom et le numéro de téléphone de la personne avec laquelle le public peut communiquer pour obtenir plus d'information sur la façon de faire valoir certains points de vue.

2. QUE des mesures législatives soient prises pour permettre de varier le niveau des exigences de la réglementation ayant un impact significatif sur le fonctionnement et le développement des entreprises, en fonction des diverses classes d'entreprises qu'elle touche, en particulier les PME.

3. QU'à cette fin, on examine, entre autre, la possibilité d'adopter une loi de portée générale, semblable dans ses grandes lignes au Regulatory Flexibility Act des États-Unis.

4. QUE tout projet de règlement publié à la Gazette officielle du Québec soit accompagné d'un avis indiquant:

   a) en vertu de quelles dispositions législatives ce projet de règlement est soumis pour adoption ou pour approbation;
   b) le délai minimum qui s'écoulera entre la publication du projet de règlement et son adoption ou son approbation;
   c) que toute personne ayant des commentaires à formuler sur le projet de règlement peut le faire par écrit ou oralement, le cas échéant;
   d) l'endroit où on peut se procurer ou consulter l'analyse coûts-avantages ainsi que les frais y afférents, lorsqu'une telle analyse existe;

e) l'objet du règlement sous forme de note explicative;
f) le nom, l'adresse et le numéro de téléphone de la personne à qui on doit faire parvenir ses commentaires ou auprès de laquelle on peut s'inscrire pour audition publique, le cas échéant.

5. QUE les ministères ou organismes qui se proposent d'établir une réglementation qui a un impact significatif sur le fonctionnement et le développement des entreprises, en particulier des PME, sur les prix aux consommateurs ou encore sur la liberté d'action des individus, soient tenus de justifier leur projet sur la base d'études coûts-avantages, et de les rendre publiques de façon à permettre aux personnes intéressées de faire valoir leur point de vue en temps utile.

6. QUE dans les cas où un organisme gouvernemental possède des pouvoirs d'adopter des règlements qui ont un impact significatif sur le fonctionnement et le développement des entreprises, particulièrement les PME, sur les prix aux consommateurs, ou encore, sur la liberté d'action des individus, il ait l'obligation de tenir une audience publique sur le projet de règlement qu'il se propose d'adopter.

7. QUE dans tous les cas où la réglementation proposée a vraiment un impact significatif sur le fonctionnement et le développement des entreprises, particulièrement les PME, sur les prix aux consommateurs, ou encore sur la liberté d'action des individus, le ministre de qui relève son adoption ordonne la tenue d'une audience publique à son sujet.

8. QUE des mesures soient prises pour procéder à une refonte permanente des règlements et la rendre disponible sous la forme d'une publication.

9. QUE des mesures soient prises pour accroître l'accessibilité à la banque informatique des lois et des règlements.

10. QUE des mesures soient prises pour encourager l'entreprise privée à assurer la diffusion des textes de réglementation.

11. QUE la partie 2 de la Gazette officielle du Québec soit divisée en deux parties: la nouvelle partie 2 contiendrait les actes de l'Exécutif dont la publication est requise, ainsi que les projets de règlement et, au moins une fois par année, l'état des projets de réglementation; la partie 3 contiendrait des lois et les règlements au fur et à mesure de leur adoption.

Un meilleur contrôle gouvernemental de la réglementation

Cette réforme de première ligne doit s'accompagner d'une réforme du processus de décision au centre même du gouvernement. Ce processus est à l'heure actuelle beaucoup trop fragmenté et diffus pour fournir à ce dernier une vision d'ensemble, complète et cohérente, de la réglementation et de ses effets.

Conçu à une époque où le phénomène législatif et réglementaire n'avait pas pris l'ampleur qu'on lui connaît aujourd'hui et où l'éveil aux effets pervers de la réglementation ne s'était pas encore vraiment manifesté, ce processus qui n'intègre pas les aspects jurdiques et économiques de la réglementation, ni ses dimensions législatives et réglementaires et, qui prétend faire reposer la préoccupation d'une "bonne réglementation" sur l'ensemble des membres du Conseil exécutif plutôt que, par délégation, sur un groupe spécialisé d'entre eux, ne répond plus aux besoins d'aujourd'hui.

Le Groupe de travail n'en arrive pas à cette conclusion à la légère. Bien que les mesures adoptées varient, toutes les réformes ou propositions de réforme qu'il a examinées dans d'autres juridictions, en Californie et au niveau fédéral canadien par exemple, découlent du même constat. Le gouvernement, croyons-nous, ne doit pas chercher à l'esquiver par une réforme partielle. Il doit avoir la volonté d'entreprendre une réforme qui va au coeur même du problème.

La création d'un Conseil de la législation et de la réglementation

Selon le Groupe de travail, le gouvernement du Québec est rendu en 1986, en ce qui concerne la réglementation, à peu près là où il était au début des années 60 en ce qui concerne le contrôle des dépenses et la gestion financière. À cette époque, le gouvernement a jugé que l'accroissement du budget de l'État rendait nécessaire la création d'un organisme spécialisé pour contrôler les dépenses et établir, sous forme de directive, les modalités de ce contrôle. Il institua donc, à cette fin, le Conseil de la trésorerie, qu'il transforma par la suite en Conseil du trésor.

Aujourd'hui, à la suite de l'inflation législative et réglementaire que le Québec a connue, depuis vingt-cinq ans, il semble bien que le temps soit venu pour le gouvernement, s'il veut exercer un contrôle efficace sur la réglementation et sur l'ensemble de la législation, d'instituer en cette matière un organisme comparable au Conseil du trésor. Cet organisme, qui exercerait en matière de législation et de réglementation les pouvoirs du gouvernement dans la mesure et aux conditions déterminées par celui-ci, pourrait être créé par une loi et s'appeler "Conseil de la législation et de la réglementation". Il contrôlerait, par délégation du Conseil exécutif, les lois et les règlements, tant sur le plan des normes juridiques, linguistiques ou rédactionnelles que sur celui de leur impact économique pour les entreprises, en particulier les P.M.E., et des tracasseries administratives pour les individus.

En plus de sa fonction principale, dont nous avons déjà fait état, qui consisterait à recommander au Conseil exécutif la politique gouvernementale en matière de législation et de réglementation et à établir la planification stratégique appropriée, le Conseil de la législation et de la réglementation exercerait, dans le cadre de sa mission de contrôle économique et juridique de la législation et de la réglementation, les quatre fonctions suivantes: l'approbation de plans annuels ou bi-annuels de législation et de réglementation préparés par les ministères et les organismes, l'analyse de la documentation qu'ils soumettent à l'appui de leurs projets de loi ou de règlement, la mise en place d'un mécanisme d'évaluation et de révision permanentes de la réglementation existante et la réalisation d'études de faisabilité visant à déterminer la possibilité pour le gouvernement de préparer chaque année, parallèlement à son budget de dépenses, un budget de réglementation.

La révision périodique des règlements

Comme on l'a mentionné précédemment, la presque totalité de la réglementation existante a été adoptée sans une évaluation des coûts, directs ou indirects, occasionnés par son application et par son administration.

Il est donc essentiel d'en évaluer de nouveau le bien-fondé. Cette révision permettrait d'éliminer toutes les dispositions désuètes, inappliquées ou inapplicables; elle permettrait également de prendre conscience des effets cachés de la réglementation existante, notamment de ses coûts, directs et indirects, en fournissant des renseignements à jour sur ses incidences économiques.

Le Conseil de la législation et de la réglementation déterminerait la liste des règlements non assujettis à une telle révision. On peut ici penser aux règles de pratique des tribunaux, aux règlements d'administration fiscale et autres règlements qui ne sont pas susceptibles d'avoir un impact significatif sur le développement et le fonctionnement des entreprises, sur les prix aux consommateurs ou sur la liberté d'action des individus.

Quant aux règlements qui seront édictés dans l'avenir, ils devraient tous, à moins qu'ils ne tombent dans l'une ou l'autre des catégories exemptées en vertu de la recommandation précédente, contenir une disposition prévoyant qu'ils cessent d'avoir effet après cinq ans, à moins qu'ils ne soient édictés de nouveau à la suite d'un avis d'intention publié à la Gazette officielle au moins 45 jours avant la date de leur expiration.

Recommandations

12. QUE soit établi dans le plus court délai, sous le nom de Conseil de la législation et de la réglementation, un comité du Conseil exécutif chargé de planifier, d'évaluer et de contrôler les interventions de législation et de réglementation.

13. QUE le Conseil de la législation et de la réglementation exerce en ces matières les pouvoirs du Conseil exécutif dans la mesure et aux conditions que ce dernier détermine.

14. QUE le Conseil de la législation et de la réglementation soit composé d'un président et de quatre autres ministres, dont le ministre de la Justice, tous désignés par le gouvernement.

15. QUE le président du Conseil de la législation et de la réglementation porte le titre de ministre de la Réglementation.

16. QUE la composition et les pouvoirs du Conseil de la législation et de la réglementation permettent de marier harmonieusement les préoccupations juridiques et économiques attachées à la réglementation et de préserver le rôle de jurisconsulte du ministre de la Justice sur toute question strictement légale.

17. QUE le Conseil de la législation et de la réglementation soit appuyé, dans ses fonctions, par un secrétaire ayant rang de sous-ministre et soit doté d'un personnel de soutien pour assurer le contrôle économique et juridique des interventions de réglementation (lois et règlements).

18. QUE le personnel de soutien affecté au Conseil de la législation et de la réglementation soit dans une large mesure celui exerçant actuellement les fonctions de contrôle juridique et économique auprès du comité de législation du gouvernement, du ministère de la Justice et du secrétariat du Comité ministériel permanent du développement économique.

19. QUE, sauf pour ce qui touche les lois fiscales ou d'urgence et, bien entendu, les lois d'intérêt privé, chacun des ministères et organismes du gouvernement soit tenu de transmettre pour examen et approbation par le Conseil de la législation et de la réglementation son plan annuel ou bi-annuel de législation et de réglementation.

20. QUE le Conseil de la législation et de la réglementation revoie, sinon le principe même de la grille d'analyse de l'impact économique de la réglementation adoptée par le gouvernement en 1981, du moins ses modalités d'application, de façon à ce que cette grille possède la flexibilité requise pour tenir compte de l'âge ou de la taille des entreprises ou de l'ampleur des problèmes dont on cherche la solution, et qu'elle ne soit pas perçue comme une mesure bureaucratique qu'il faut habilement déjouer.

21. QUE, dans son analyse des projets de loi et de règlement, le Conseil de la législation et de la réglementation s'assure, lorsqu'il s'agit de projets ayant un impact significatif sur le développement et le fonctionnement des PME, qu'une consultation satisfaisante ait été faite par les ministères ou organismes concernés auprès du ministère délégué aux PME.

22. QUE les politiques sectorielles contenues dans la législation et la réglementation continuent de relever de la compétence des Comités ministériels permanents pour tout ce qui regarde leur opportunité et leur harmonisation entre elles, et que les aspects budgétaires et administratifs de la législation et de la réglementation continuent à relever de la compétence du Conseil du trésor.

23. QUE l'avis du Conseil de la législation et de la réglementation sur tout projet de loi soit tranmis au Conseil exécutif, pour approbation finale.

24. QUE le Conseil exécutif décide de la mesure et du type de contrôle qu'il entend conserver sur les projets de règlement et les règlements.

25. QUE tous les règlements en vigueur le 1er mars 1986, tels qu'ils apparaissent au Tableau des modifications et index sommaire des Règlements refondus du Québec du 31 décembre 1981 au 1er mars 1986, cessent d'avoir effet le 31 décembre 1989 ou à des dates antérieures fixées dans un calendrier de révision des règlements.

26. QUE le Conseil de la législation et de la réglementation publie à la Gazette officielle du Québec, avant le 31 décembre 1986, un calendrier de révision de l'ensemble des règlements existants au 1er mars 1986 et établisse pour cette révision un ordre de priorité fondé sur leur impact sur l'économie et qui tienne compte de notre recommandation numéro 92; que le Conseil puisse également, pour les mêmes raisons, demander le réexamen de toute législation existante.

27. QUE le Conseil de la législation et de la réglementation détermine, avant le 31 décembre 1986, par décision publiée à la Gazette officielle, la liste des règlements non assujettis à une telle révision, tels, par exemple, les règles de pratique des tribunaux, les règlements d'administration fiscale et les autres règlements qui ne sont pas susceptibles d'avoir un impact significatif sur le développement et le fonctionnement des entreprises, particulièrement les PME, sur les prix aux consommateurs ou sur la liberté d'action des individus.

28. **QUE tous les règlements qui seront édictés dans l'avenir et qui ne tombent pas dans l'une ou l'autre des catégories exemptées en vertu de la réglementation précédente contiennent une disposition prévoyant qu'il cessent d'avoir effet après cinq ans, à moins qu'il ne soient édictés de nouveau à la suite de la publication à la Gazette officielle d'un avis d'intention à cet effet, au moins de 45 jours avant leur date d'expiration.**

29. **QUE le Conseil de la législation et de la réglementation entreprenne des études de faisabilité visant à déterminer la possibilité pour le gouvernement de préparer chaque année, parallèlement à son budget de dépenses, un "budget de réglementation" fixant pour chaque ministère ou organisme un coût réglementaire à ne pas dépasser, et qu'il fasse rapport au gouvernement à ce sujet dans un délai raisonnable.**

Une intervention des parlementaires dans la préparation de la réglementation

La récente Loi sur les règlements confère aux parlementaires un pouvoir de contrôle nouveau et très important sur l'ensemble de la réglementation québécoise. Il permet aux membres de l'Assemblée nationale de désavouer un règlement dûment adopté ou approuvé par le gouvernement par une motion spécialement adoptée à cette fin.

Bien qu'intéressant, ce pouvoir de désaveu demeure néanmoins d'un caractère exceptionnel. Ce serait donc une erreur, à notre avis, de faire reposer sur ce seul pouvoir de désaveu le rôle de l'Assemblée nationale en matière de contrôle de la réglementation. Celle-ci devrait se manifester au moment même de l'adoption de la loi, lors de l'étude des dispositions habilitant le pouvoir réglementaire et, par la suite, lorsque les règlements sont publiés sous forme de projet à la Gazette officielle.

Recommandations

30. **QUE, lors de l'étude des projets de loi, les parlementaires portent une attention toute spéciale aux dispositions qui habilitent un pouvoir de réglementation.**

31. **QUE les parlementaires s'assurent notamment de la nécessité des dispositions habilitant un pouvoir de réglementation, de la précision de leur portée et de leur regroupement dans une disposition ayant exclusivement et expressément pour objet l'établissement de tels pouvoirs.**

32. QUE les commissions parlementaires permanentes saisissent le plus souvent possible l'occasion que leur offre l'exigence de publication des projets de règlements contenue dans la récente Loi sur les règlements, pour étudier les règlements lorsqu'ils sont encore au stade de projets et faire à leur sujet les recommandations qu'ils jugent utiles.

33. QUE les commissions parlementaires permanentes, lors de leur examen des projets de règlement, bénéficient non seulement des études coûts-avantages préparées et publiées par les ministères ou organismes qui les ont conçus, mais puissent en outre convoquer les fonctionnaires à l'origine de ces règlements et les interroger, si nécessaire à huis-clos, sur le bien fondé de ceux-ci et des politiques qui les sous-tendent.

34. QUE soit établie, comme le recommandait le rapport Vaugeois-French sur la législation déléguée, une sous-commission de la Commission permanente sur la Justice chargée d'étudier la question de la réglementation dans son ensemble.

35. QUE cette sous-commission veille à élaborer des standards ou normes permettant aux commissions parlementaires permanentes de vérifier plus facilement la légalité des projets de règlement.

36. QUE cette sous-commission s'implique dans le débat actuel sur la déréglementation, participe à la recherche de solutions de rechange à la réglementation, et contribue à l'élaboration de moyens permettant de réglementer moins et mieux.

CHAPITRE IV POUR UN QUÉBEC CONCURRENTIEL: L'ALLÉGEMENT DE LA RÉGLEMENTATION SOCIALE

Dans ce chapitre, nous abordons une question qui est au coeur de notre mandat: les coûts de la réglementation pour les entreprises du Québec, par rapport aux coûts semblables supportés par leurs concurrents, ailleurs. La question pourrait être posée sous une autre forme: avons nous, au Québec, un "climat" favorable au développement du secteur privé?

Le sujet est délicat. D'un côté, nous tenons au système de protection que nos gouvernements ont construit au fil des années; nous en sommes même fiers, et avec raison; les lois et les règlements protégeant notre environnement, notre sécurité au travail, nos terres agricoles, notre langue sont un témoignage de notre sensibilité aux besoins collectifs d'une société civilisée.

D'un autre côté, nous sommes devenus de plus en plus conscients du fait qu'un tel système collectif comporte des coûts, et qu'une grande partie de ces coûts sont payés directement par les entreprises du Québec; s'ils sont excessifs, ils peuvent décourager l'entreprise, qui n'investira plus et ne modernisera plus. Si une entreprise du Québec devait faire face à des coûts supérieurs de 10 % à ceux des concurrents extérieurs, année après année, à cause des exigences gouvernementales, sa rentabilité, ses projets d'investissement et ses projets d'embauche seraient inévitablement remis en cause.

Les meilleurs exemples de règlements sociaux sont, peut-être, ceux auxquels nous avons décidé d'accorder une attention particulière dans cette étude. Ils sont aussi ceux que nos dirigeants d'entreprises jugent les plus dispendieux:

- sécurité et la santé du travailleur;
- normes minimales de travail;
- normes minimales de travail dans certaines industries d'exception (la Loi sur les décrets de convention collective);
- relations entre employeur et travailleur (Code du travail);
- protection de l'environnement;
- protection de la langue française;
- droit au travail des personnes handicapées;
- droit au travail des femmes.

Quelle est à cet égard la situation actuelle au Québec? Au cours de la dernière décennie, l'opinion à l'effet que le Gouvernement du Québec a élaboré une législation et une réglementation plus avant-gardistes, plus contraignantes et plus dispendieuses qu'ailleurs au Canada et aux États-Unis a été de plus en plus largement partagée; le rythme de création d'entreprises, l'expansion des entreprises existantes et l'entrée de firmes extérieures pendant cette période en furent d'autant affaiblis. Les données semblent confirmer que les investisseurs ne considéreraient pas le Québec comme une terre hospitalière. La plupart des pays développés, qui sont nos concurrents, ont un taux d'immobilisation annuel moyen équivalant à environ 20 % de leur P.I.B. (Allemagne = 21 %, Japon = 28 %, E.U. = 18 %, France = 20 %). Au Québec, ce taux, qui était de 20 % en 1976, a baissé depuis de façon régulière; il se

situe aujourd'hui autour de 16 %, contre 20 % pour tout le Canada. Cet écart signifie un manque à gagner de l'ordre de 3 milliards de dollars en immobilisation par année; il est la cause principale du taux d'inactivité très élevé de notre population.

Résumons ici les conclusions de notre étude:

1. Le régime réglementaire au Québec est, dans son ensemble, généralement plus lourd et plus coûteux que celui de l'Ontario et de plusieurs régions des États Unis.

   a) Les règlements suivants, en particulier, posent des problèmes à cet égard:
      - le régime de sécurité et santé au travail;
      - le régime des décrets d'extension de conventions collectives;
      - deux aspects du Code du travail.

      Il y a en ces domaines des changements à faire, et nous les proposerons.

   b) Les règlements suivants sont "compétitifs", en ce sens qu'ils ne sont pas plus contraignants que ceux des autres régions, ou ne semblent pas poser de problèmes aux entreprises:
      - le régime de protection de l'environnement;
      - les exigences relatives aux personnes handicapées;
      - les exigences relatives à l'embauche des femmes;
      - la réglementation sur la langue française;
      - la Loi sur les normes de travail.

2. La perception des dirigeants d'entreprises, au Québec et à l'extérieur de notre "climat" réglementaire, est plus mauvaise que la réalité. La réalisation des changements que nous proposons doit être suivie d'un effort important de transformation de cette perception.

3. Si ces changements sont effectués, nous n'avons aucune hésitation à déclarer que le climat réglementaire au Québec sera "concurrentiel" avec celui des principales régions économiques de l'Amérique du Nord.

4. La portée de la réglementation sociale, ailleurs comme au Québec, est en évolution constante. À titre d'exemple, l'élection d'un nouveau gouvernement en Ontario en 1985 a donné lieu à l'établissement de plusieurs nouvelles priorités en ce domaine. La surveillance de notre position concurrentielle doit donc être un objet d'attention permanente.

Les particularités de la réglementation de santé et sécurité au travail

Dans l'ensemble de la réglementation à caractère social en vigueur au Québec, la réglementation relative à la santé et à la sécurité au travail est largement perçue comme la plus contraignante et la plus coûteuse pour les entreprises.

Les objectifs et le mode de financement de notre système diffèrent peu de ceux des systèmes en vigueur au Canada et aux États-Unis. La grande particularité du régime québécois réside dans la gestion "paritaire" de l'appareil réglementaire par des représentants des travailleurs et des employeurs, cette formule s'inspirant officiellement d'un objectif global de "prise en charge par le milieu".

La grande majorité des dirigeants d'entreprises ne sont pas à l'aise dans le système actuel et les tenants du système, eux-mêmes, admettent que son évolution, à ce jour, a été pénible.

Quant aux cotisations, elles sont fixées depuis quelques années par la CSST, par référence aux taux exigées en Ontario, entre autres critères. Dans ni l'une ni l'autre des deux provinces, les taux des cotisations ne tiennent compte d'une pleine capitalisation des dépenses prévisibles pour l'avenir. On reporte donc dans l'avenir les problèmes auxquels on devrait faire face maintenant.

Le niveau de ces cotisations, en moyenne, ne semble pas être plus élevé au Québec qu'en Ontario. En dépit de cela, il semble que les coûts totaux du régime sont plus élevés au Québec. Cet écart est dû, en partie seulement, à certains éléments de coûts supportés au Québec par les entreprises, mais absorbés en Ontario par le gouvernement.

En bref, il semble que les coûts imputables à la fois aux programmes de réparation et aux programmes de prévention soient plus élevés au Québec qu'ailleurs. Il apparaît de plus que les coûts psychologiques, imputables surtout à l'attitude excessivement normative de la CSST et aux comités paritaires de santé et sécurité, prennent un relief plus important encore.

Nous portons à l'attention du gouvernement que le régime en vigueur est, de loin, la plus grande source d'insatisfaction des dirigeants d'entreprises au Québec parmi tous les régimes réglementaires auxquels ils sont soumis. Des changements de fond et de forme s'imposent, le plus rapidement possible.

Recommandations

Quant à l'Administration

37. QUE la Loi de la CSST soit amendée pour lui permettre de mettre en oeuvre un style de gestion moins normatif et un mode d'interaction plus positif avec l'entreprise visant à réduire davantage les accidents et à alléger les procédures et les normes à respecter.

38. QUE l'on maintienne le principe des comités de santé et de sécurité utilisés comme instrument de concertation, de consultation et de décision.

39. QUE, pour toute entreprise de moins de 50 employés, le comité de santé et de sécurité au travail ne possède aucun pouvoir décisionnel.

40. QUE l'on assouplisse les exigences de la CSST en matière de programmes afin de les axer sur les objectifs plutôt que sur les normes de réalisation, et de tenir compte de la situation existante de chaque entreprise.

Quant à la prévention/inspection

41. QUE l'obligation de préparer des programmes de santé et de sécurité soit limitée aux unités où les risques sont appréciables et que l'extension du programme aux bureaux, services, etc., où les risques sont moindres, se réalise à un rythme qui ne dépasse pas celui des provinces voisines, notamment l'Ontario.

42. QUE, pour fin de prévention des accidents, on accepte de privilégier la protection du travailleur autant que l'élimination de tout danger à la source.

43. QUE l'on modifie le système de tarification, afin qu'il devienne dans toutes les entreprises une incitation à la prévention.

44. QUE le poste de représentant à la prévention comme élément obligatoire du système soit aboli.

45. QUE les systèmes d'inspection et d'appel soient modifiés afin de permettre des décisions beaucoup plus rapides.

Quant à l'indemnisation/financement

46. QU'il y ait un resserrement des contrôles pour réduire les abus du système, et notamment le problème des "maux de dos" et des absences à court terme, et que, à cet égard, le processus d'examen médical soit réévalué.

47. QUE l'on maintienne les coûts du programme d'indemnisation à des niveaux qui ne dépassent pas ceux de nos voisins, notamment l'Ontario, et que, d'une façon continue, l'on mène à ce sujet les études comparatives nécessaires.

48. QUE le gouvernement du Québec assume, à même les fonds publics, les coûts d'inspection, et les coûts des programmes qui ne sont pas reliés à la sécurité et la santé au travail, dont le retrait préventif en cas de grossesse.

49. a) QUE l'on maintienne les coûts du régime pour les entreprises à des niveaux comparables à ceux de l'Ontario, de même qu'à ceux des principales régions compétitrices des entreprises québécoises, mais que cet objectif ne soit pas atteint au détriment d'une saine capitalisation du régime.

b) QUE, si ces deux objectifs sont en conflit, les entreprises soient consultées dans le processus d'établissement d'une politique de cotisation.

La Loi sur les normes du travail

La Loi sur les normes du travail de 1980 établit un ensemble de prescriptions d'application universelle au Québec, telles que salaire minimum, durée du travail, jours fériés, chômés et payés, congés annuels payés, préavis de licenciement et congés de maternité. L'application de la Loi est assurée par la Commission des normes du travail.

La réglementation québécoise établit sensiblement les mêmes normes que les juridictions voisines de l'Ontario et des États-Unis. Par exemple, le taux nominal du salaire minimum est de 4 00 $/heure au Québec et en Ontario; il vient au troisième rang à l'échelle canadienne, après le Manitoba et la Saskatchewan.

Au plan des autres bénéfices, la Lois des normes du travail du Québec se compare généralement a ce qui existe dans les autres provinces.

La réglementation québécoise se singularise nettement par son mode de financement. La Commission québécoise des normes du travail est en effet, au Canada, le seul organisme chargé de l'application de normes du travail qui ne soit pas financé par les fonds publics. Elle est financée plutôt par un prélèvement de la masse salariale auprès de l'ensemble des employeurs. Le prélèvement a lieu une fois l'an et représente pour beaucoup d'entreprises une somme inférieure à 100 $.

Le respect de la loi elle-même occasionne certains coûts à l'entreprise, mais ceux-ci sont négligeables. Même les différences entre les normes québécoises et les normes ontariennes sont peu susceptibles de constituer un fardeau financier suffisamment significatif pour miner la compétitivité des entreprises québécoises.

Recommandations

50. D'établir le taux du salaire minimum à un niveau qui corresponde à celui des principales provinces canadiennes, à la condition qu'il ne dépasse jamais celui en vigueur en Ontario.

51. D'établir une correspondance entre les normes du travail du Québec et celles qui ont cours dans les autres régions du Canada notamment en Ontario, et de revoir dans cette perspective en particulier les aspects en ce qui a trait aux cadres, aux salariés des entreprises de type saisonnier, et à toute personne dont l'emploi est couvert par une convention collective.

Le code du travail

Nous avons constaté que selon les perceptions des investisseurs de l'extérieur ce sont les problèmes de relations de travail, avec les problèmes de francisation, qui constituent les plus grandes objections à l'investissement au Québec. Le rapport de la Commission Beaudry n'a pas fait une comparaison systématique de notre législation en cette matière avec celles des juridictions voisines; il se limite à la recherche d'un consensus entre les parties patronale et syndicale. Compte-tenu des limites imposées par le mandat du Groupe de travail, il est manifestement irréaliste de prétendre comparer ici in extenso le code québécois du travail avec la réglementation qui prévaut ailleurs. L'attention a donc été dirigée vers deux aspects de la législation québécoise qui semblent particulièrement nuisibles en terme de compétitivité, selon les dirigeants d'entreprises et les investisseurs:

- Les dispositions anti-briseurs de grève (art. 109)

Les dispositions anti-briseurs de grève ont été introduites dans le Code du travail en 1977 et en 1983. La loi, à cet égard, distingue radicalement le Québec de ses principaux concurrents. Indépendamment de ses effets réels, le seul fait de cette originalité suffit pour inquiéter de nombreux investisseurs et chefs d'entreprise. Adoptée à l'origine pour prévenir et réduire l'intensité des conflits de travail, cette mesure visait à empêcher l'employeur d'avoir recours à des briseurs de grèves. Les modifications de 1983 ne laissent plus à l'employeur que les possibilités de sous-traitance ou d'opération avec ses cadres.

En dépit des nombreux problèmes soulevés, les coûts directs engendrés par les mesures anti-briseurs de grève sont très difficiles à quantifier. Cependant, de l'avis de nombreux experts en relations industrielles, l'interdiction qui est faite à l'employeur d'avoir recours à des employés d'autres unités, ou à des cadres d'autres usines, modifie sérieusement les rapports de force entre les parties. Cette réglementation crée dans les relations patronales-ouvrières québécoises un équilibre tout-à-fait différent de celui qui existe dans les autres juridictions canadiennes et américaines. Elles modifient de manière radicale les règles du jeu en enlevant à l'employeur le contrepoids effectif de la grève, c'est-à-dire la possibilité de continuer les opérations. De plus, elles peuvent occasionner de sérieux inconvénients lorsqu'elles entraînent, par exemple, la cessation de toute production dans une usine qui alimente en produits intermédiaires une usine interdépendante.

Dans le contexte de l'évolution rapide des systèmes de fabrication et d'assemblage partout dans les pays développés, une telle situation mérite d'être corrigée rapidement.

- La sous-traitance et la cession (art. 45 et 46)

Quant aux contraintes relatives à la sous-traitance, elles découlent des articles 45 et 46 du Code, qui visent à protéger l'accréditation et la convention collective de l'entreprise qui a accordé un contrat. En vertu de ces dispositions, l'entreprise qui accepte un contrat de sous-traitance est à tout moment susceptible de se voir imposer les conditions de la convention collective en vigueur dans l'entreprise que lui a accordé le contrat.

À l'origine, cette mesure visait à empêcher l'employeur de contourner le syndicat par le truchement de contrats de sous-traitance. Immédiatement, les tribunaux du travail au Québec ont élargi la notion pour l'appliquer à la quasi-totalité des activités de sous-traitance. L'objectif est devenu d'interdire la sous-traitance; un courant jurisprudentiel est ainsi venu modifier l'intention du législateur.

Les obstacles relatifs au développement de la sous-traitance deviennent de plus en plus contraignants, et seront donc de plus en plus susceptibles de nuire à la compétitivité du Québec, à mesure que s'affirmera la popularité croissante des systèmes de production décentralisés. En effet, de nombreuses firmes adoptent le système de production KANBAN, c'est-à-dire un système par lequel la majorité des pièces sont livrées directement par les sous-traitants à l'usine au moment de l'assemblage. Selon cette conception, l'entreprise est essentiellement considérée comme une unité d'assemblage de pièces fabriquées à l'extérieur et livrées dans des délais très courts, de façon à diminuer les frais d'inventaire. La sûreté et la flexibilité des approvisionnements deviennent alors critiques et tous les obstacles à la sous-traitance constituent des risques importants pour l'entreprise; des risques qu'elle choisira vraisemblablement d'éviter si elle peut sans difficulté s'établir ailleurs. Le Québec ne peut pas se permettre d'être à la remorque de cette évolution, autour de laquelle s'articule le développement de secteurs industriels complets, tels l'automobile.

Il serait évidemment préférable que les relations de travail reposent sur la concertation et la responsabilisation des parties en présence plutôt que sur une dynamique globale de rapports de force et de confrontation. La présente étude n'est pas en mesure de suggérer des réformes réglementaires à cet effet, puisque les relations de travail dépendent surtout d'attitudes nouvelles à développer; il est et demeurera illusoire de prétendre forcer la concertation par voie de réglementation. L'expérience de la CSST en témoigne.

Recommandations

52. De maintenir le principe des mesures anti-briseurs de grève, mais d'en restreindre la portée en rendant les

dispositions du Code du travail en la matière comparables à ce qui existe dans les autres provinces

53. De modifier les articles 45 et 46 du Code du travail de façon à ne mettre aucun obstacle à la sous-traitance pour des fins économiques justifiées, et pour ajouter aux exclusions à l'égard de l'aliénation d'entreprise dans les cas de faillite.

Les décrets d'extension de convention collective

Le Québec est le seul État d'Amérique du Nord où il existe un régime juridique d'extension des conventions collectives par secteur d'activité. Aucune entreprise concurrente appartenant à une juridiction extérieure au Québec n'a donc à subir des contraintes comparables à celles qu'impose la Loi sur les décrets de convention collective. Les relations de travail dans les secteurs semblables ailleurs sont assujetties, à quelques exceptions près, soit à une loi générale des normes du travail, soit aux conditions d'une convention collective.

Les avantages du décret, pour les entreprises et les employés qui y sont assujettis, sont évidents. L'extension d'une convention collective acceptée par des représentants de quelques employeurs et de quelques groupes de travailleurs, a pour effet d'entraver la concurrence dans le secteur, sur la base des salaires et des conditions de travail, établis à un niveau plus élevé que pour la population en général.

En conséquence, les salaires et les coûts totaux de main-d'oeuvre sont haussés au-delà des équilibres qui se seraient établis sans décret. C'est précisément l'objectif fondamental de la loi.

Cependant, non seulement l'imposition d'un taux de base affecte-t-elle à la hausse l'ensemble des échelles de rémunération de l'industrie, mais encore uniformise-t-elle les principales conditions de travail dans le secteur, sans égard aux conditions particulières des entreprises existantes et de celles qui cherchent un accès au marché.

En fait, les conditions de travail sont entièrement déterminées par et pour les entreprises déjà bien établies, qui souhaitent voir étendre aux concurrents et aux entrants potentiels les mêmes charges salariales relatives que celles qu'elles doivent supporter. L'impact du régime des décrets constitue donc une puissante barrière à l'expansion et à l'innovation. Par exemple, pendant la dernière décennie, la part québécoise des emplois dans le secteur du vêtement, au Canada, est passée de 69 % à 58 %, et dans l'industrie du meubles de 37 % à 33 %.

Pour éviter les problèmes engendrés par les décrets, certaines entreprises choisissent tout simplement d'importer davantage, ou limitent volontairement

leur gamme de produits, ou elles les produisent ailleurs. En fait, toute réduction de la compétitivité dans les secteurs exposés au commerce extérieur se traduit inévitablement à moyen terme par une diminution de l'emploi.

Il faut souligner de nouveau et avec force que la convention collective dont il est question dans un décret est une entente entre les représentants d'un nombre limité d'employeurs et de travailleurs, qui représentent souvent les intérêts des entreprises et des syndicats les plus puissants, et que son extension juridique est administrée par une bureaucratie (les comités paritaires) qui se caractérise par la rigidité et par la complexité de ses décisions. Rappelons seulement les débats entourant l'établissement de la juridiction de la fabrication des jeans, ou le droit des coiffeuses pour femmes de coiffer les hommes.

Conçu lors de son adoption comme une forme de réglementation sociale dont l'objet était de garantir un certain minimum de conditions de travail, la marginalité de son application aujourd'hui a pour effet de souligner son injustice. Selon quelle définition du concept de justice sociale peut-on prétendre qu'un régime spécial de travail doit être réservé à ceux qui travaillent dans les secteurs du meuble, de la coiffure, des garages et du vêtement, mais pas à ceux qui oeuvrent dans les secteurs de la préparation des fruits et légumes, de la fabrication de tapis, de l'imprimerie, du commerce ou des banques? Les décrets sont devenus, en effet, une forme de réglementation économique appliquée à des secteurs spécifiques, mais il est impossible de trouver une argumentation cohérente pour justifier l'application d'une réglementation économique aux secteurs en question.

En fait, les deux choix sont soit de moderniser, de renforcer et d'étendre l'application du régime des décrets (et de se diriger vers la négociation multipatronale), soit de faciliter sa disparition. Le Groupe de travail recommande la deuxième solution.

Cependant, le passage de ce régime au régime normal de travail doit se faire d'une façon juste et en tenant compte des particuliarités de chaque secteur. Il nous semble, par exemple, que les secteurs engagés dans le commerce extra provincial (surtout dans le vêtement et dans le meuble) doivent revenir au régime normal de travail le plus rapidement possible.

Recommandations

54. QUE le gouvernement annonce son intention de mettre fin aux décrets d'extension juridique des conventions collectives dans tous les secteurs actuellement touchés par cette réglementation.

55. QUE le ministère du Travail prépare en consultation avec les intéressés un plan de déréglementation, et que ce processus de déréglementation soit terminé avant le

31 décembre 1988, avec priorité aux secteurs dont les produits font objet de commerce interprovincial et international.

La réglementation en matière d'accès à l'égalité pour les femmes

La réglementation québécoise en matière de promotion d'accès à l'égalité sur le marché du travail est comparable à celles qui existent dans plusieurs autres juridictions. La Charte canadienne des droits et libertés proscrit elle aussi toute discrimination salariale reposant sur le sexe. L'Ontario s'apprête à légiférer dans le même sens, et avec au moins autant de fermeté.

En ce qui a trait à l'accès à l'égalité dans l'embauche, le Québec n'a fait que s'aligner sur le reste du Canada en permettant les programmes d'action positive.

Le Groupe de travail est d'avis que la réglementation en matière de protection des droits des femmes n'est pas plus contraignante au Québec que chez nos principaux concernants. Il estime pourtant que le processus de promotion de la femme, dans l'appareil économique par exemple, est loin d'être achevé, eu égard en particulier au nombre de femmes qui ont acquis au cours des deux dernières décennies un niveau de qualification élevé.

Recommandations

56. De maintenir la réglementation actuelle en vue de proscrire les pratiques discriminatoires dans l'entreprise.

57. De conserver l'ouverture actuelle à l'égard des programmes d'accès à l'égalité, sans imposer de mesures coercitives.

La protection des personnes hadicapées

La réglementation en matière de protection des personnes handicapées affecte peu la compétitivité des entreprises. Elle ne comporte pas l'obligation d'embaucher des contingents de personnes handicapées mais elle incite plutôt les entreprises à confectionner un programme d'employabilité et à assurer l'accès physique aux lieux de travail. La plupart des organismes patronaux et la plupart des dirigeants d'entreprises estiment juste la réglementation sociale en cette matière.

Le Groupe de travail constate avec plaisir que les règlements en matière de protection des personnes handicapées ont eu des effets positifs. Le Groupe de travail constate aussi que les entreprises et les individus sont de plus en

plus prêts à assumer volontairement leurs obligations morales en cette matière. Il serait opportun de s'appuyer encore davantage sur la contribution des entreprises et des organismes à buts non lucratifs pour continuer dans cette voie.

Recommandations

58. QUE le Gouvernement accélère le processus d'intégration de la dispensation des services au sein des divers ministères concernés et établisse à cet effet un calendrier en collaboration avec l'Office des personnes handicapées et avec ces ministères.

59. QUE l'Office des personnes handicapées se consacre davantage à la promotion et à la défense des droits des personnes handicapées.

La protection de l'environnement

Les exigences réglementaires québécoises en matière de protection de l'environnement sont en général comparables à celles qui existent en Ontario ou aux Etats-Unis. En ce qui a trait à la protection de l'eau, par contre, les normes sont plus sévères au Québec.

Aucune étude macro-économique d'impact sur l'économie n'a été réalisée par le ministère de l'Environnement, sauf les analyses de coûts sur certaines grandes entreprises. La promotion de la qualité de l'environnement exige des dépenses substantielles de la part de l'entreprise et du gouvernement. Les données éparses recueillies à ce jour permettent de conclure que les coûts supportés par l'entreprise au Québec sont comparables à ceux que doivent supporter les entreprises dans les autres juridictions.

Le Groupe de travail constate que les exigences relatives à la protection de l'environnement au Québec ne sont pas plus contraignantes pour les entreprises au Québec qu'ailleurs. L'effort au Québec a porté surtout sur l'amélioration de la qualité de l'eau dans les municipalités, plutôt que sur les secteurs industriels. L'utilisation des taxes régressives imposerait des coûts aux entreprises, mais elles préfèreraient sans doute ce mode incitatif, fondé sur le calcul économique et non sur les normes et l'inspection. Les revenus des taxes à la dépollution recueillis à la fois dans les entreprises et dans les municipalités pourraient servir à financer des projets majeurs de dépollution des rivières, du fleuve St-Laurent ou des émissions locales qui sont à la source des pluies acides.

Recommandations

60. **QUE Le ministère de l'Environnement concentre ses efforts sur les sources importantes de pollution.**

61. **QU'il diminue le nombre de ses règlements pour mettre bien l'accent sur les objectifs à atteindre et non uniquement sur les moyens à utiliser.**

62. **QU'il fasse davantage usage des mécanismes de taxes à la pollution pour modifier les comportements des entreprises.**

Les amendements à la réglementation en matière de francisation

À l'exception de la Loi sur les langues officielles du Canada, l'intervention législative du Québec en matière linguistique est unique en Amérique du Nord. Le droit à l'utilisation du français, tel que proclamé par la Loi, est évidemment de nature contingente, plutôt que fondamentale, mais il est fort utile au fonctionnement de la société québécoise. Le Groupe de travail doit reconnaître qu'une très vaste majorité de québécois appuient non seulement le concept du français langue officielle mais également l'intervention gouvernementale sur la langue de travail. En dépit de la perception toujours négative de la politique linguistique québécoise, à partir de l'extérieur, la solution de la déréglementation serait mal avisée. L'impact de la réglementation sociale en matière de francisation sur la compétitivité est faible, bien que certains problèmes restent encore à corriger.

La dualité linguistique de fait, à Montréal, et la présence d'une main-d'oeuvre bilingue hautement qualifiée, offrent des avantages comparatifs aux entreprises et contribuent même à accroître leur compétitivité. Cependant, même si, en général, l'opération francisation de l'entreprise a été conduite avec tact, elle a engendré des coûts psychologiques élevés chez les cadres et les dirigeants anglophones.

Paradoxalement, les entreprises qui sont restées, et c'est évidemment la très vaste majorité, ont généralement trouvé l'adaptation à la Loi relativement facile, comme l'illustre le témoignage suivant:

> "Au début, l'introduction de cette loi a entraîné beaucoup de tension, de ressentiment et d'émotion parmi le personnel. Avec le temps, les choses se sont en grande partie résorbées, les effets de la loi s'étant avérés moins menaçants que ce qui avait d'abord été perçu. Nous avons fait des progrès exceptionnels au cours d'une période de quatre ans en ce qui a trait à l'intégration du français dans les communications et l'administration de l'entreprise."

Les objectifs de francisation des entreprises sont en voie de réalisation. Environ 60% des entreprises de 50 employés et plus détiennent leur certificat de francisation; les autres l'obtiendront d'ici 1990. En principe, donc, en 1990, le gouvernement pourrait déclarer que l'intervention en matière linguistique a atteint l'objectif d'amener l'entreprise à franciser ses activités. Il ne restera à régler que le cas des entreprises atteignant la taille où l'obligation d'obtenir un certificat de francisation s'impose, et le cas des nouvelles entreprises et, bien sûr, de s'assurer qu'il n'y ait pas de recul.

La réglementation sur la francisation mériterait d'être simplifiée pour réduire le nombre de règlements. Il y aurait lieu d'atténuer éventuellement les obligations reliées à la fourniture de rapports sur l'état du français dans les entreprises où l'usage en est généralisé.

Il reste quand même que, malgré le succès du programme de francisation des entreprises et son acception par les compagnies, la perception du climat réglementaire au Québec, de la part des dirigeants d'entreprises et investisseurs situés à l'extérieur, est toujours négative. On peut présumer que cette perception peut avoir des effets sur les projets d'investissement et d'expansion des entreprises dont le centre de décision est ailleurs.

Le Groupe de travail est d'opinion que le gouvernement peut et doit s'attaquer rapidement à cette question de perception, sans remettre en question le programme comme tel. Les chefs d'entreprises québécoises et leurs associations pourraient s'associer à cette démarche.

Recommandation

63. D'entreprendre tous les efforts nécessaires pour faire valoir aux investisseurs étrangers, comme cela fut fait pour les dirigeants anglophones québécois, que la réglementation linguistique québécoise est souple et juste et que le haut niveau de bilinguisme existant dans l'infrastructure économique est un actif unique en Amérique du Nord.

Conclusions

La réputation du Québec en matière de réglementation est souvent basée autant sur des perceptions que sur des faits objectifs. Il faut changer les perceptions injustifiées si elles ne correspondent pas à la réalité des faits. Mais, il faut aussi apporter les correctifs nécessaires à la réglementation sociale lorsque les faits indiquent qu'elle a des effets négatifs sur la compétitivité et la création d'emplois.

Nos recommandations vont clairement dans le sens de l'établissement d'un régime réglementaire québécois qui soit pleinement concurrentiel avec ceux de l'Ontario et des principales régions des États-Unis. Le Groupe de travail est d'avis que les correctifs qu'il propose permettront d'amorcer un renouveau des investissements et une accélération de la création d'emplois au Québec, sans pour autant dénoncer les grands objectifs qui sous-tendent la réglementation sociale.

Les changements proposés nécessiteront des modifications légères à la protection déjà accordée à ceux et celles qui détiennent un emploi. Cet effort consenti de bon gré permettra, à moyen terme, la création de nouveaux emplois pour des milliers de Québécois et de Québécoises qui, aujourd'hui, passent leur vie en chômage ou sur l'assistance sociale. Ils permettront, de plus, l'élaboration d'une structure industrielle plus moderne, plus concurrentielle et plus productive. Leur opportunité est d'autant plus grande que le Gouvernement du Québec s'est donné pour mandat de créer 400 000 emplois d'ici 1989. Le projet de déréglementation que nous présentons contribuera sûrement à la réalisation de ce mandat, en redonnant au Québec sa pleine compétitivité.

CHAPITRE V POUR UNE ÉCONOMIE PLUS ÉQUITABLE: LA RÉFORME DES CARTELS D'ÉTAT

Le mandat qui nous a été confié par le Premier ministre nous propose d'étudier "prioritairement la réglementation économique, secteur par secteur, afin de permettre au gouvernement d'entreprendre les efforts de déréglementation qui s'imposent, notamment dans l'industrie de la construction, du transport routier et de l'exercice des professions".

Aucune étude n'est nécessaire pour démontrer que les propriétaires et les travailleurs des secteurs réglementés profitent de salaires, de prix et de profits plus élevés que ceux auxquels ils pourraient aspirer si leurs activités étaient assujetties aux règles du marché. La preuve de cette situation privilégiée est donnée de façon saisissante par leur opposition presque unanime à toute tentative de déréglementation. Leurs arguments, invoquant la "paix sociale", la "concurrence déloyale", l'"incapacité du public de prendre la bonne décision", la "protection du consommateur", l'"exploitation du travailleur", la "stabilité", "la menace des américains", le "service aux régions éloignées" et l'"intérêt public" sont les arguments courants des groupes de pression organisés pour assurer la permanence de ces "cartels d'État". Parfois, ces arguments ont un certain mérite. Mais il n'est pas surprenant de constater que leur importance soit inévitablement amoindrie dès qu'on en demande une évaluation par des analystes impartiaux.

L'adoption de cette réglementation économique, au fil des années, était justifiée par des considérations dont il n'est pas nécessaire de remettre en question la validité. Cependant, notre mandat nous oblige à examiner leur pertinence dans le contexte économique d'aujourd'hui et de demain.

Le temps mis à notre disposition ne nous a pas permis d'évaluer chacun des 76 secteurs en question. Dans chaque cas, il existe un historique et des structures complexes, qu'il faut étudier attentivement. De plus, même quand une déréglementation s'avère souhaitable, le bon sens commande que toute proposition de déréglementer s'accompagne d'un plan réaliste de retour progressif aux règles du marché, afin de ne pas pénaliser injustement ceux qui seraient appelés à s'adapter à des règles du jeu très différentes de celles qu'ils ont connues depuis de nombreuses années.

La recherche économique a déjà établi que dans la plupart de ces secteurs la réglementation du prix et le contrôle à l'entrée créent des inefficacités. Ils cartellisent des secteurs qui seraient autrement concurrentiels. Ce résultat s'exprime le plus souvent par la hausse des prix des secteurs concernés, par l'élévation des coûts de production et, partant, par la compression de l'emploi et de la production, ainsi que par le ralentissement de l'innovation.

Il faut souligner l'importance de ce dernier élément. Chaque projet de réglementation économique oblige le législateur à définir les activités, même les "actes", qui seraient assujettis aux contrôles. Ces définitions ont toujours

été difficiles à établir; dans une économie et une société en évolution extrêmement rapide, la tâche est devenue presque impossible. Les activités des médecins chevauchent celles des praticiens des "médecines douces", celles des trois ordres de comptables chevauchent celles des avocats, les vêtements et la coiffure pour hommes sont devenus des produits "unisexes", la réparation des voitures exige des connaissances autant en électronique qu'en mécanique, la "construction" et la "rénovation" avec des éléments préfabriqués se confondent, le "camionnage privé" est devenu une fiction juridique, le téléphone n'a plus besoin de fils, ni le cinéma d'une salle. En somme, les efforts du législateur pour définir et délimiter les activités économiques dans un texte réglementaire sont devenus un exercice aléatoire qui trop souvent mène à la contradiction, à la confusion, à la perte d'énergie et à une entrave à la flexibilité essentielle à tout développement économique.

On dit par ailleurs que la réglementation économique a pour effet de protéger le travailleur. Mais, à court terme, c'est un groupe de travailleurs seulement qui est protégé; les non-membres des groupes réglementés, souvent jeunes, sont exclus de ces régimes de protection. À moyen terme, presque inévitablement, les protégés eux-mêmes voient l'affaiblissement de leur position privilégiée, parce que la protection a pour effet de rendre leur secteur moins fort, moins concurrentiel.

Il est certain que la déréglementation va entrainer des changements, pour de nombreuses entreprises. Il y aura peut-être des faillites et des fermetures, comme il y en a dans tous les secteurs de l'économie, mais il y aura aussi expansion d'anciennes entreprises ou création de nouvelles, conséquences inévitables de l'évolution d'un marché sensible aux exigences des clients et des consommateurs.

La déréglementation dans l'industrie de la construction

L'industrie de la construction au Québec est une des plus réglementées, sinon la plus réglementée de toutes. Elle est d'emblée beaucoup plus réglementée que la même industrie ailleurs en Amérique du Nord, avec les avantages et les inconvénients qui découlent d'une centralisation quasi totale et d'une réglementation aussi massive.

Si on oublie le détail de tous ces règlements, et qu'on essaie de dégager les points de substance les plus importants du régime actuel, on pourrait établir la liste des propositions fondamentales suivantes:

1° L'appartenance syndicale est obligatoire pour tous les salariés qui travaillent dans l'industrie.
2° Le décret régit tous les secteurs de l'industrie, depuis les plus gros travaux d'ingénierie jusqu'à la construction résidentielle, y compris les travaux de rénovation et de réparation.
3° Le décret impose depuis six ans la parité provinciale absolue, selon les métiers et les occupations.

4° Le régime est bien installé: l'OCQ compte plus de 600 employés et la Caisse de retraite des travailleurs de la construction vaut présentement 1,5 milliard de dollars.
5° Le régime est extrêmement centralisé.

La centralisation d'un régime aussi considérable, qui implique tant de personnes, de travaux et d'argent, appelle inévitablement l'intervention gouvernementale. De son côté, le régime ne contient aucune incitation qui pousse les parties contractantes à s'entendre. C'est ainsi que depuis les 17 années que la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction est en vigueur, on peut dire qu'il n'y a eu aucune négociation "normale" et aucune entente conclue "normalement". Depuis 1970 il y a eu six rondes de négociations, sept si on y inclue les négociations qu'on a appelées la bataille de l'indexation en 1974. De ces six ou sept rondes, seulement deux se sont réglées autrement que par une loi spéciale ou une intervention directe de l'État. Même dans ces deux cas, il y a eu intervention gouvernementale, mais d'un autre type. En ce sens, on peut dire que la libre négociation entre les parties, qui donne lieu à une entente intervenue librement, n'existe plus dans la construction depuis l'adoption du projet de loi 290, en décembre 1968.

Le régime a apporté plusieurs avantages à l'industrie. Le plus important, au cours des dix dernières années, a été la transformation du climat de travail sur les chantiers de construction.

Un autre avantage du régime est d'avoir pratiquement éliminé les conflits de juridiction entre les métiers, conflits qui perturbent les chantiers de construction partout ailleurs au Canada et aux État-Unis.

Finalement, le régime du décret a permis d'établir un système d'avantages sociaux et, tout spécialement, de pensions transférables au bénéfice de tous les travailleurs de l'industrie.

Mais le régime ne comporte pas que des avantages; il a des inconvénients majeurs. Le fait qu'aucune entente n'ait été conclue "normalement" entre les parties depuis l'adoption de la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction en 1968 constitue déjà un constat d'échec. Cela signifie que, depuis 15 ans, toutes les conditions de travail applicables à l'ensemble de cette industrie résultent de décisions gouvernementales, ou presque.

Les règles du travail (work rules) qui déterminent le domaine exclusif de chaque métier et de chaque occupation sont nombreuses et contraignantes dans la construction. Nous avons noté que le Conseil d'arbitrage avait pratiquement fait disparaître du Québec les conflits de juridiction qui en découlent. Mais il n'a fait qu'éliminer la conséquence la plus spectaculaire du problème. Il n'en pas supprimé la cause. Au contraire, il l'a, en quelque sorte intégrée dans le système. Ces règles ont, au Québec, force de loi: elles occupent 11 pages du Règlement sur la formation et la qualification professionnelle pour ce qui concerne les métiers avec apprentissage; et il s'y ajoute 13 pages d'annexes dans le décret de la construction pour les autres groupes. Il est tout simplement impossible que ces définitions correspondent à la réalité dans une industrie où la technologie est en constante évolution.

Outre ces questions de métiers et d'occupations, le décret de la construction introduit d'autres rigidités dans le marché de la main-d'oeuvre et, indirectement, dans le marché du produit. Nous en mentionnons deux aspects. Le règlement de placement contrôle l'embauche des salariés et limite l'accès à l'industrie; le groupe qui souffre le plus de cette forme de discrimination est celui des jeunes. Par ailleurs, le décret impose la parité salariale à l'échelle du Québec, même si le marché du travail et le marché du bâtiment lui-même ne sont que locaux ou régionaux, à tout le moins dans plusieurs secteurs ou types de construction.

En principe, le Groupe de travail ne peut accepter que, dans une économie ouverte en évolution rapide, l'État impose la syndicalisation obligatoire, ni qu'il établisse toutes les conditions de travail dans une industrie composée strictement d'entreprises privées. Ce faisant, il déresponsabilise tous les participants de l'industrie, individuellement et collectivement, et il impose lui-même des limites à l'accès à l'embauche et à l'entrée d'entreprises nouvelles dans l'industrie.

Face à une telle situation, le Groupe de travail ne peut que recommander la disparition des rigidités qui existent dans cette industrie. Il considère que seule une concurrence véritable peut y réintroduire, surtout dans les secteurs constitués de petites et de moyennes entreprises, un dynamisme dont l'industrie a besoin, et une créativité qui suscite de nouveaux types et de nouveaux modes de construction, et qui mette fin aux injustices envers les travailleurs qui sont capables de contribuer au développement de cette industrie mais auxquels il est défendu d'y accéder.

Le certificat de qualification, ou carte de compétence, doit être d'envergure provinciale. Il sera nécessaire d'ajouter, dans certains métiers, une spécialisation pour des aspects du métier qui comportent une exigence supplémentaire de qualification. Il ne faudra pas multiplier sans une raison péremptoire ces spécialisations de métier, mais plutôt en réduire le nombre au strict minimum requis par la sécurité du public.

Le Groupe de travail considère qu'il ne devrait y avoir aucune autre limite au droit des employeurs d'embaucher un travailleur compétent qui est disposé à occuper l'emploi en question. Aucun contrôle additionnel, par voie de permis de travail ou de certificat de classification, ne devrait exister, de manière à laisser le marché répartir les travailleurs là ou ils sont requis et à équilibrer ainsi l'offre et la demande de travail. Le même principe s'applique évidemment pour les occupations qui ne requièrent pas de certificat de qualification. Les premiers bénéficiaires de cette déréglementation seraient les jeunes qui se cherchent un emploi.

Dans les démarches de déréglementation de l'industrie comme telle, les risques de déstabilisation sont assez grands pour que le Groupe de travail recommande au gouvernement de réduire progressivement le champ d'application du décret de la construction.

Les parties elles-mêmes s'accordent pour dire qu'une proportion de 20 % à 25 % des travaux de construction ne se fait pas selon les termes du décret, mais selon les lois du marché. Les estimations quant au travail illégal ou au travail au noir ont varié au cours des années, mais il est généralement admis qu'une proportion d'environ 15 % à 25 % des travaux théoriquement couverts par le décret se font, légalement ou non, à des conditions de travail différentes.

Le secteur où ce "non-respect" se retrouve principalement est celui de la construction d'habitations. C'est ainsi que l'artisan qui exécute seul des travaux pour une personne physique, le plus souvent à sa résidence, n'est pas assujetti à la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction et, par conséquent, n'est pas assujetti au décret. Dans une autre perspective, il est clair qu'une bonne partie de la construction résidentielle effectuée en dehors des villes échappe, pour une très grande part, à la surveillance des inspecteurs de l'OCQ et que déjà les lois du marché y déterminent les conditions de travail. En somme, une partie importante de la construction résidentielle est déjà, dans les faits, déréglementée. Le Groupe de travail est convaincu qu'il faut ramener le jeu de la concurrence dans tout le secteur, en particulier dans la rénovation des habitations et même dans toutes les constructions résidentielles de faible envergure, sans oublier la réparation et l'entretien.

Mais il y a pas que dans la construction résidentielle que l'application difficile du décret démontre, en quelque sorte, son inefficacité, pour ne pas dire son inutilité. La construction de bâtiments qu'on appelle de structure légère, surtout en dehors des grands centres, présente des caractéristiques si semblables à celles de la petite construction résidentielle que les deux types de construction devraient être régis par le même régime de relations et de conditions de travail.

Les recommandations du Groupe de travail dans la présente section suggèrent des modifications à d'autres lois et règlements, ce qui peut paraître outrepasser le mandat et contredire les objectifs fondamentaux du Groupe. Celui-ci considère qu'une déréglementation progressive de la construction est nécessaire, mais que, compte tenu des caractéristiques particulières de cette industrie, il n'est pas possible d'en recommander le transfert pur et simple sous le Code du travail et la Loi sur les normes du travail dans leur forme actuelle: bon nombre de dispositions de ces deux lois sont tout simplement inapplicables à la construction, et l'absence de dispositions particulières pour cette industrie empêcherait même la réalisation des objectifs poursuivis. C'est pourquoi nous recommandons une déréglementation progressive, en commençant par le secteur des constructions de structure légère; et nous recommandons en même temps que les modifications indispensables soient faites aux deux lois fondamentales de notre régime de relations et de conditions de travail. Les modalités d'implantation du nouveau régime devraient être discutées avec les parties intéressées, dans un esprit de véritable échange et de dialogue.

Recommandations

64. QUE le gouvernement fasse connaître son intention de déréglementer l'industrie de la construction de manière à y réintroduire la concurrence, le responsabilisation des parties, et une plus grande liberté d'accès.

65. a) QUE soit institué et que soit mis en application un régime de qualification, avec carte de compétence provinciale, pour chaque métier identifié comme tel par le ministère du Travail.
    b) QUE le régime reconnaisse les spécialisations requises dans certains métiers en vue d'assurer la sécurité du public, mais que leur nombre soit limité au strict minimum pour favoriser la mobilité interne dans le métier.
    c) QU'aucune autre exigence ne soit requise en matière d'embauche et qu'à cet effet le règlement de placement soit abrogé.

66. QUE l'on exclue du décret de la construction la construction résidentielle de structure légère dans les zones métropolitaines de Montréal et Québec, et toute la construction de bâtiments de structure légère dans le reste du Québec.

67. QUE le ministre du Travail élabore les modalités d'application du Code du travail aux travailleurs du secteur résidentiel de la construction et à leurs syndicats, particulièrement quant aux règles de l'accréditation et de la représentativité syndicale, et quant aux sous-contrats.

68. QUE le ministre du Travail élabore des modalités spécifiques d'application de la Loi sur les normes du travail aux travailleurs du secteur résidentiel, en particulier quant aux heures de travail, aux vacances annuelles, aux congés fériés et à toutes les questions relative à la mise à pied ou au licenciement.

69. QU'en matière d'avantages sociaux, spécialement pour le régime de retraite, le ministre du Travail prévoie les modalités qui assureront le respect des droits acquis des travailleurs visés par le changement de régime et que ceux-ci puissent, si possible, y poursuivre leur participation sur une base volontaire, ou organisée par convention collective.

70. **QUE soit abrogée l'obligation de la licence pour les entreprises de construction résidentielle et autres entreprises de construction de bâtiments de structure légère, au sens défini plus haut.**

La libéralisation des services professionnels

Au Québec, comme dans la plupart des autres sociétés occidentales, les services professionnels ont toujours bénéficié d'un traitement spécial en terme d'encadrement législatif et réglementaire. Dès l'origine, en effet, les distributeurs de ces services se sont vu conférer le pouvoir de s'auto-réglementer.

Depuis une quinzaine d'années, toutefois, sous la pression des mouvements en faveur de la protection des consommateurs, les pouvoirs publics ont commencé à s'interroger sérieusement sur la nécessité de conférer, de façon aussi large, des monopoles sur certains secteurs d'activités ou sur certains titres professionnels. Ils ont également senti le besoin de mieux contrôler l'utilisation que font les groupements professionnels des principaux pouvoirs de réglementation découlant de ces monopoles.

Faut-il penser pour autant que l'encadrement législatif et réglementaire des professions et des services que leurs membres dispensent ait atteint aujourd'hui un niveau d'efficacité tel qu'il réponde pleinement aux exigences de la protection du public et de l'intérêt public? Tel n'est pas l'avis du Groupe de travail. L'examen des études et des évaluations disponibles, de même que notre analyse du dossier, nous ont convaincu qu'une action vigoureuse s'impose sur trois plans.

Premièrement, il est nécessaire d'instaurer un mécanisme de réévaluation permanente des champs de pratique exclusifs. Cela est d'autant plus vrai qu'il nous faut constater la faillite relative du mécanisme de la délégation des actes dans le domaine de la santé, qui avait été imaginé, à l'origine, comme une technique d'assouplissement graduel de la rigidité de ces champs de pratique et de prise en compte de l'évolution technologique, entre autre. Deuxièmement, il faut abolir les pouvoirs des corporations professionnelles, de l'Office des professions et du gouvernement en matière de fixation d'honoraires professionnels, sauf dans de rares circonstances que nous indiquons. Troisièmement, il est essentiel en contrepartie, mais aussi en soi parce qu'il s'agit là d'une question de liberté pour l'usager de services professionnels, de libéraliser très largement les règles visant à restreindre la publicité en matière de services professionnels.

En ce qui concerne, enfin, la réglementation régissant l'accès à l'exercice des professions, le Groupe de travail en vient à la conclusion qu'elle ne constitue pas actuellement dans les faits une barrière indûe à l'entrée dans les professions. Le Groupe de travail recommande toutefois d'y apporter certaines modifications de façon à favoriser davantage l'admission des étrangers compétents.

Recommandations

71. QUE le gouvernement mette en place un mécanisme d'évaluation et de révision permanente des champs de pratique professionnels d'exercice exclusif.

72. QU'une première évaluation de tous les champs de pratique exclusifs se fasse à l'intérieur du mandat et du calendrier de révision globale de la réglementation confié au Conseil de la législation et de la réglementation.

73. QU'un moratoire soit imposé sur l'élaboration et l'approbation de tout nouveau règlement de délégation des actes, le temps qu'une réévaluation complète de ce mécanisme soit faite à la lumière des recommandations que fera la Commission Rochon sur les services de santé.

74. QUE, dans les meilleurs délais, le gouvernement propose, à l'Assemblée nationale de modifier le Code des professions et les lois professionnelles pertinentes de façon à abolir tout pouvoir pour les corporations professionnelles, pour l'Office des professions et pour lui-même de fixer des tarifs d'honoraires professionnels, sauf dans les rares cas où un client doit payer un professionnel qu'il n'a pas choisi: tarif judiciaire des avocats et tarifs des notaires pour certains actes prévus à l'article 26 de la Loi du notariat.

75. QUE le gouvernement adopte une position de principe favorable à une libéralisation très large de la publicité dans le marché des service professionnels.

76. QUE le ministre responsable de l'application des lois professionnelles propose au gouvernement, d'ici le 1er janvier 1987, un calendrier de mise en oeuvre de ce principe, de même que les modalités d'une telle mise en oeuvre.

77. QUE le Code des professions soit modifié pour accorder à l'Office, en matière d'admission aux corporations professionnelles, un pouvoir de réglementation supplétif lui permettant d'édicter ou de modifier, à la place d'une corporation professionnelle qui omettrait de le faire, tout règlement relatif à la reconnaissance des équivalences de diplôme ou de formation.

La déréglementation dans le domaine des transports

Le camionnage général

Le processus de déréglementation de l'industrie du camionnage général au Québec est déjà amorcé.

Dans le but de rendre plus concurrentielle l'industrie canadienne des transports, la Conférence canadienne des ministres responsables des transports et de la sécurité routière a adopté, le 27 février 1985, un protocole d'entente, approuvé par l'ensemble des gouvernements (Gouvernement du Québec, décret 1547-85 du 24 juillet 1985). Ce protocole porte sur le camionnage extraprovincial et vise cinq objectifs:

1. transférer le fardeau de la preuve, pour l'obtention d'un permis, des requérants aux intervenants concernés;
2. supprimer l'obligation de faire approuver les taux et tarifs;
3. dresser et adopter des listes communes de marchandises dont le transport pourra se faire sans égard au critère d'utilité et de nécessité publique (marchandises nommées);
4. rationaliser les catégories de permis et en réduire le nombre sur des bases identiques pour toutes les sphères de compétence;
5. rationaliser les catégories de permis, y compris l'introduction des nouvelles normes d'accès.

Chaque province a le droit de procéder plus rapidement à la libéralisation du marché du camionnage, si elle le désire. On comprendra qu'une province hésitera à libéraliser l'accès à son marché du transport par camion si les provinces concurrentes ne font pas de même; si le Québec par exemple, voulait procéder plus rapidement que le Gouvernement fédéral, il devrait au moins s'entendre avec ses voisins, principalement l'Ontario. Il semble que les autorités ontariennes, bien que prêtes à libéraliser, n'aient pas avancé sur cette voie très rapidement.

On voit mal, dans le contexte canadien décrit plus haut, comment le Québec pourrait, ou devrait, se soustraire à la tendance à la libéralisation de la réglementation de ce mode de transport. En effet, près du tiers des transporteurs au Québec effectuent du transport extraprovincial; on peut donc s'interroger sur la pertinence d'adopter des règles différentes pour le transport intraprovincial. Dans un cadre interprovincial déréglementé, il deviendrait très difficile, sinon impossible, de rendre la réglementation intraprovinciale contraignante, en raison de la présence des camionneurs de l'extérieur qui seraient soumis à une législation différente et de l'importance du transport extraprovincial, qui représente plus de 50% des recettes.

D'ailleurs, les États américains ayant maintenu une réglementation différente de celle du gouvernement fédéral se trouveraient actuellement dans une situation où le contrôle de l'application de leur réglementation est devenu très difficile, sinon impossible.

Recommandations

78. QUE le Gouvernement déclare son intention de réaliser une déréglementation totale du camionnage général, en ce qui concerne les tarifs et les permis.

79. QUE cette politique tienne compte d'une entente à cet effet qui pourrait être convenue avec la Conférence canadienne des ministres des transports.

80. QUE la politique se réalise en deux phases;

    a) QUE dans une première phase, en vigueur au plus tard le 1er janvier 1988, le régime prévoie le transfert du fardeau de la preuve des requérants aux opposants, et l'imposition d'un simple test d'aptitude technique défini ci-après (1);
    QUE, dans cette première phase, le fardeau de la preuve s'entende uniquement de la présentation d'arguments qui convainquent la Commission des transports 1) que l'approbation d'une demande de permis nuirait aux usagers, plutôt qu'aux concurrents, ou 2) que, faute d'entente de réciprocité avec une juridiction voisine, l'approbation d'une demande placerait le Québec dans une situation défavorable en matière de transport interprovincial ou international;

    b) QUE, dans une deuxième phase, le Gouvernement abandonne totalement le fardeau de la preuve et s'en tienne exclusivement à l'imposition d'un test d'aptitude technique (1);

    c) QUE l'abandon du fardeau de la preuve suive le calendrier adopté par la Conférence canadienne des ministres des transports ou se réalise de façon plus rapide si le Québec en arrive à une entente avec les provinces concurrentes.

81. QUE le Gouvernement consulte les groupes intéressés sur les autres modalités de mise en oeuvre de la politique de déréglementation.

(1) Test d'aptitude technique:

- Identification précise et détaillée du requérant.
- Connaissance satisfaisante du code national de sécurité et des normes concernant les produits dangereux s'il y a lieu.
- Inspection des véhicules commerciaux concernant la sécurité et la conformité aux normes.
- Assurance et caution suffisantes.

Le transport interurbain par autobus

Dans le cas du transport par autobus, comme pour le camionnage général, le processus de déréglementation est déjà amorcé au Québec. Le nouveau cadre réglementaire adopté en septembre 1985 introduit des éléments nouveaux favorables à la concurrence. Ainsi, le législateur a condensé en un seul règlement général des dispositions qui auparavant se retrouvaient dans quatre règlements distincts.

De nombreux arguments ont été invoqués pour justifier la réglementation dans l'industrie du transport interurbain par autobus. On peut citer notamment les quatre arguments suivants: monopole naturel, élimination de la concurrence destructrice, sécurité des passagers et maintien du service en régions éloignées et peu peuplées.

Le prétexte du monopole naturel est le plus souvent invoqué. Un monopole naturel est susceptible d'apparaître lorsque le coût par passager-mille diminue à mesure que le volume de passagers augmente. Or, plusieurs études canadiennes et américaines ont démontré que les économies liées au volume de passagers (économies d'échelle) ont un effet négligeable dans cette industrie.

Un deuxième argument, contraire au précédent, est paradoxalement souvent invoqué: la menace de concurrence destructrice. Or, l'expérience montre, que dans d'autres secteurs ayant des caractéristiques semblables (ex.: alimentation), la concurrence continue de jouer, de nouveaux intervenants pouvant toujours entrer dans l'industrie.

Quant au troisième argument, on n'a jamais pu établir de relation entre le nombre de permis, la réglementation des tarifs et la sécurité des passagers.

Enfin, on prétend parfois que la réglementation actuelle est le moyen de garantir la disponibilité et la contuinité d'un service d'autobus dans les régions éloignées à faible densité de population. Le fait de confier un privilège de monopole à un transporteur lui permettrait d'exiger sur certains circuits des prix supérieurs aux coûts de production et de subventionner à même ces excédents de revenu d'autres circuits déficitaires. C'est ce qu'on appelle les subventions croisées ou l'interfinancement.

Cette question de l'interfinancement a fait l'objet de nombreuses études, parfois divergentes, et porta sur des marchés différents. Le Groupe de travail a pris connaissance de certaines d'entre elles et n'a pu tirer des conclusions significatives. Même si un certain interfinancement existait au Québec, en raison, entre autres, de la dispersion de la population sur un vaste territoire, nous sommes persuadés que, dans un contexte déréglementé, les voituriers ou entrepreneurs québécois profiteraient de l'occasion pour desservir adéquatement les marchés délaissés par les transporteurs traditionnels. Permettre à un transporteur de maintenir un monopole permanent sur les circuits les plus rentables au Québec, sous la menace de fermer quelques circuits moins fréquentés, est une politique dont l'intérêt public ne se perçoit

pas facilement. D'ailleurs, à la suite de la déréglementation aux États-Unis, on a vu le nombre d'entreprises augmenter, passant de 1 500 en 1981 à quelque 2 600 à la fin de 1983.

L'examen de l'ensemble des conditions propres à l'industrie du transport interurbain par autobus amène donc le Groupe de travail aux conclusions suivantes:

- Un effort louable de déréglementation est déjà en cours;
- Il n'est pas clair que le quasi monopole accordé jusqu'à maintenant ait donné lieu à un degré d'interfinancement très élevé; il n'a pas empêché l'abandon et la vente d'itinéraires secondaires, ni la diminution du service par rapport aux besoins réels;
- Dans les conditions actuelles de déclin ininterrompu de la clientèle, la recherche illusoire de l'interfinancement risque de compromettre la santé de cette industrie, même sur les itinéraires prospères soumis à la concurrence de modes substituts;
- L'ouverture à la concurrence offre l'occasion à l'industrie d'adapter son service aux circuits secondaires par un équipement plus approprié et des modalités plus conformes aux conditions particulières de ces routes et de permettre une gamme de services plus étendus et plus innovateurs sur les circuits principaux.

Recommandations

82. QUE le Gouvernement déclare son intention de réaliser une déréglementation totale des tarifs et des permis dans l'industrie du transport interurbain par autobus.

83. QUE le Gouvernement fasse adopter les modifications législatives et réglementaires concernant le transport interurbain par autobus de façon à ce qu'au plus tard le 1er janvier 1988 le droit de la Commission des transports du Québec d'émettre des nouveaux permis soit clarifié et que le fardeau de la preuve d'intérêt public à produire devant la Commission des transports du Québec repose sur les opposants plutôt que sur les requérants, et que ces derniers satisfassent à un test d'aptitude technique (1).

84. QUE ces modifications législatives et réglementaires prévoient que, au plus tard le 1er janvier 1991,

a) soit abandonnée totalement l'obligation pour la Commission des transports du Québec d'entendre les opposants;
b) soit retenu le test d'aptitude technique;
c) soit rendu obligatoire l'affichage des tarifs et des horaires de façon à ce qu'ils soient connus des voyageurs;

(1) (Page 46, Recommandation # 80)

d) soit rendu obligatoire selon la loi le respect des taux et horaires affichés;
e) soient renforcées les règles régissant la sécurité en général, dont celle des voitures, et la compétence des chauffeurs;
f) soit prévue dans la loi la possibilité d'accorder des permis à titre exclusif sur des circuits secondaires non desservis.

85. QUE le Gouvernement consulte les groupes intéressés sur les autres modalités de mise en oeuvre de la politique.

Le transport en vrac

Le camionnage en vrac se définit comme le transport de matériaux peu coûteux (neige, sable, gravier, bois, etc.), dans des secteurs où le coût du transport est élevé par rapport au coût du produit et par le fait que les distances à parcourir sont en général faibles. Cette industrie regroupe environ 7 800 détenteurs de permis qui se partagent près de 10 800 permis, et sont pour la plupart de petits entrepreneurs (un, deux ou trois camions).

La structure des postes et sous-postes crée un monopole de fait dans l'offre de services de camions aux utilisateurs (gouvernement, municipalité, entrepreneurs). En effet, bien que la réglementation actuelle ne réserve pas aux postes ou sous-postes le monopole en matière de contrats, elle leur réserve le monopole de courtage, c'est-à-dire le pouvoir exclusif de déterminer la répartition et l'affectation des camionneurs individuels entre les utilisateurs.

Conscient du fait que l'objectif de la réglementation était de protéger le petit camionneur, le Groupe de travail est d'avis que la réglementation actuelle ne favorise pas à long terme le développement de cette industrie ni n'améliore la situation du petit camionneur. Le gel actuel des permis protège un groupe mais empêche d'autres camionneurs compétents d'entrer dans l'industrie et d'y apporter des techniques nouvelles et plus concurrentielles.

Le Groupe de travail perçoit la nécessité pour les camionneurs de se regrouper pour obtenir certains types de contrats, pour se répartir le travail et pour se donner des services de gestion permettant, entre autres, de mieux définir la structure des coûts et des prix. Ceci n'implique pas toutefois qu'il faille accorder un monopole de courtage à une organisation en particulier. Le régime des courtiers ayant, semble-t-il, pénalisé dans le passé les petits entrepreneurs, d'autres formes de courtage pourraient leur être bénéfiques. Qu'on songe à des compagnies sans but lucratif, semblables aux sous-postes actuels mais sans privilège de monopole, ou bien à des associations coopératives de courtage, ou encore à des sociétés formées par des petits camionneurs pouvant offrir une souplesse de fonctionnement que les grosses entreprises peuvent plus difficilement atteindre.

Une nouvelle organisation de cette industrie pourrait engendrer des réductions de coûts tant pour l'État que pour les autres utilisateurs. Elle permettrait

l'introduction de modulations de tarifs selon le volume et le type des travaux, et les conditions dans lesquelles ils sont exécutés. Elle éliminerait ainsi une bonne partie du marché noir qui se pratique actuellement et favoriserait le respect des lois et la sécurité. Offrant de meilleurs taux, un service mieux adapté aux besoins du client, garantissant une meilleure qualité de service, les petits camionneurs artisans seraient en mesure, sans doute, de récupérer un marché qu'ils avaient perdu au bénéfice des gros entrepreneurs, des municipalités et d'autres organismes ou sociétés. Ce dernier groupe préférerait dans bien des cas se départir d'une flotte de camions encombrante et financièrement peu intéressante, son activité principale n'étant pas le camionnage.

Le Groupe de travail est d'avis que la monopolisation du courtage ne favorise pas le développement de l'industrie à long terme. Elle gêne l'entrée de nouveaux camionneurs; elle fait obstacle aux initiatives d'association qui pourraient réduire les coûts et améliorer le service; finalement elle entraîne des coûts supplémentaires pour l'État et la société.

Une déréglementation ordonnée, de l'avis du Groupe de travail, permettrait à cette industrie de s'insérer de façon efficace à l'intérieur des mécanismes du marché.

Recommandations

86. QUE le Gouvernement déclare son intention de réaliser une déréglementation totale du camionnage en vrac en matière de permis et de tarifs.

87. QUE le Gouvernement abolisse entièrement la réglementation des tarifs dans l'industrie de transport en vrac, au plus tard le 1er janvier 1988.

88. QU'au plus tard le 1er janvier 1988 le Gouvernement élimine le monopole de courtage réservé aux postes et sous-postes de façon que les camionneurs eux-mêmes, seuls ou regroupés en sociétés, aient le choix de contracter librement avec les demandeurs de services.

89. QUE, dans les meilleurs délais, le Ministre des Transports donne le mandat de préparer les analyses et études nécessaires à l'élaboration d'une stratégie de déréglementation des permis dans ce secteur.

90. QUE ces analyses et études soient guidées par l'objectif de ne retenir à moyen terme qu'un test d'aptitude technique.

91. QUE le Gouvernement consulte les groupes intéressés sur la question des permis et sur les autres modalités de mise en oeuvre de la politique.

CHAPITRE VI MOINS RÉGLEMENTER: UNE MISSION À POURSUIVRE

En acceptant le mandat défini par le Premier ministre, le Groupe de travail était conscient du fait que, si la tâche à réaliser dans le temps imparti était énorme, il n'en demeurait pas moins que ce travail n'était que l'amorce d'une véritable entreprise de déréglementation. En effet, tout au long des rencontres du Groupe et lors de ses échanges avec les différentes personnes qui ont sollicité des entrevues, ont été soulevés avec justesse des questions relatives à l'opportunité de certains réglements ou des problèmes de mauvaise articulation de la réglementation en fonction du développement économique.

Parmi ces questions, le Groupe de travail en a retenu une douzaine à propos desquelles, à son avis, une action prioritaire du Gouvernement s'impose.

L'importance dans la vie sociale et économique du Québec de la douzaine de secteurs, et plus particulièrement l'influence de certains d'entre eux sur la compétitivité de nos entreprises, nous convainquent de la nécessité d'une évaluation de l'appareil réglementaire de chacun de ces secteurs.

Recommandations

92. QUE la réglementation particulière à chacun des secteurs suivants soit évaluée en priorité par les ministres sectoriels responsables:

Distribution du gaz;
Agriculture;
Heures d'ouverture et nature des activités des commerces;
Distribution des boissons alcooliques;
Barrières interprovinciales au commerce et à l'emploi;
Services sociaux et de la santé;
Étiquetage et distribution des produits alimentaires;
Télécommunications;
Municipalités et municipalités régionales de comté;
Institutions financières;
Professions non couvertes par le Code des professions;
Taxi.

93. QUE le Gouvernement établisse, pour cette opération, un calendrier compatible avec celui convenu pour la mise en oeuvre de l'ensemble du rapport.